

L'adesione della Serbia all'unione euroasiatica e l'adesione di Belgrado alla Unione Europea

Il progetto EAEU

L'Unione Economica Euroasiatica (EAEU) è un progetto commerciale perseguito da Mosca con lo scopo di ricreare un'area di influenza economica nell'Asia Centrale, in Europa Centrale e nel Caucaso. Essa fu varata nel 2014 con una liberalizzazione degli scambi tra Russia, Kazakistan e Bielorussia. Nel 2015 vi aderirono il Kirghizistan e l'Armenia. Ad eccezione della Bielorussia, nessun Paese dell'Europa Orientale ne fa parte per il momento e la Serbia è l'unico Paese candidato anche all'ingresso nella UE che sta negoziando l'adesione alla EAEU. Il progetto è stato da molti visto come un'alternativa russa all'Unione Europea. In realtà esso è prevalentemente un progetto di regionalismo economico euroasiatico sostenuto da Mosca, ma che non può affatto essere visto come alternativo all'adesione alla Unione Europea. I valori dei due mercati, il livello tecnologico dei beni, i meccanismi giuridici e normativi di funzionamento ed il complessivo significato politico sono difatti profondamente diversi da non poter essere comparati. Anche perché l'Unione Europea non è solamente un'area di libero scambio, ma un progetto estremamente complesso ed integrato di convergenza dei Paesi dello spazio europeo lungo numerosi assi di collaborazione. Anche la prossimità geografica è ovviamente differente, con la Serbia confinante che ha ormai quattro frontiere terrestri con i Paesi dell'Unione Europea (Croazia, Serbia, Romania, Bulgaria) e per il resto confinante con Paesi applicanti all'adesione. Mentre oltre 1000 chilometri separano le frontiere di Serbia e Bielorussia ed oltre 2000 sono quelli tra Serbia e Armenia. L'appartenenza della Serbia allo spazio economico europeo e non euroasiatico è chiaramente visibile nei dati del commercio estero della Serbia. L'interscambio commerciale tra Serbia e Unione Europea ha raggiunto nel 2018 quasi 30 miliardi di dollari mentre quello con l'EAEU è inferiore ai 6 miliardi, di cui la stragrande maggioranza di esso, il 90%, è con la sola Russia; insignificanti sono per il momento i volumi con gli altri Paesi dell'Unione. La Serbia ha molto beneficiato dalla liberalizzazione dei rapporti con l'Unione Europea che è progressivamente avvenuta, avendo visto triplicare nell'arco di pochi anni il valore delle esportazioni dalla Serbia verso l'Europa, passati dai 3 miliardi di dollari del 2008 ai 10 del 2018. Ciò in parte anche come conseguenza degli investimenti di capitali che si sono avuti dall'Europa alla Serbia, che hanno raggiunto un valore cumulativo nello scorso decennio attorno ai 13 miliardi di dollari.

L'adesione della Serbia alla EAEU

La Serbia ha da qualche anno avviato i negoziati con l'EAEU per la sua adesione, ma alcuni problemi tariffari legati all'export di alcuni prodotti serbi ne hanno ritardato la stipula. Sembra ora che i ministri del commercio dei paesi della EAEU abbiano sostanzialmente accolto le richieste serbe e pertanto dovrebbe essere prossima la firma del patto di libero scambio tra Belgrado e gli altri Paesi di questa unione doganale. La firma di tali accordi dovrebbe pertanto avvenire prima della fine del 2019, secondo fonti russe addirittura entro il mese di ottobre. La Commissione della EAEU stima che il beneficio per Belgrado potrebbe portare ad un incremento del suo esporto superiore ad 1 miliardo di dollari annui. La firma di questi accordi è perfettamente nelle facoltà di Belgrado, che già ha in essere un accordo di libero scambio con la sola Russia. Ovviamente, nel momento in cui la Serbia dovesse entrare nell'Unione Europea questi, così come altre accordi, dovranno essere rivisitati o aboliti, in quanto l'Unione prevede l'esistenza di un mercato unico europeo con un'unica area doganale esterna. È importante considerare che l'esistenza di un'unica area doganale europea non è solamente un fattore di promozione del commercio intra europeo,

ma anche un passo fondamentale per la costruzione di uno strumento di potere ed influenza economica su cui l'Unione Europea fa particolarmente conto, non potendo disporre di efficaci strumenti di potenza militare comune. Basti pensare al dossier delle sanzioni economiche che l'Unione Europea decide di applicare contro stati non europei per motivi politici e di sicurezza, ed in particolare di quelle alla Russia. L'Unione Europea le applica con decisioni del Consiglio rinnovate semestralmente, e ad esse devono conformarsi tutti gli Stati membri. La politica sanzionatoria dell'Unione Europea non si ferma ai soli Paesi membri ma viene "richiesta" anche ai Paesi in via di adesione, come condizione politica di facilitazione del dialogo. La Serbia ha sempre rifiutato di conformarsi alle sanzioni europee, prediligendo di mantenere in piedi il rapporto privilegiato commerciale con la Russia. Diversamente da quanto fatto, ad esempio, dal vicino Montenegro che ha deciso – pur non essendone obbligato – di traslare nel suo ordinamento giuridico le norme restrittive dell'Unione Europea. Ricevendo in "cambio" da Mosca la contro-sanzioni con cui la Russia ha colpito, specialmente nel settore agroalimentare, i Paesi che hanno aderito alle misure restrittive imposte dalla UE. Nell'attuale sistema internazionale le aree di libero scambio non sono dunque dei semplici strumenti di promozione del commercio, ma iniziano ad assumere significati politici e geopolitici sempre più netti. Ciò in ragione della nuova stagione di tensioni internazionali e dell'utilizzo degli strumenti del protezionismo e delle sanzioni come risposta.

Le reazioni europee ad un eventuale adesione della Serbia alla EAEU

Anche per questi motivi, probabilmente, l'annuncio della chiusura dei negoziati della Serbia con la EAEU e la possibilità di una imminente firma dell'accordo ha suscitato critiche e pressioni da parte di Bruxelles. La Commissione EU ha fatto sapere che l'accordo è incompatibile con l'adesione all'Unione Europea e che pertanto questa non potrà essere realizzata fin quando la Serbia avrà in vigore accordi commerciali preferenziali con Paesi esterni all'Unione. La posizione europea è stata politicamente raccolta e rafforzata da Mirsoslav Lajčák, attualmente Ministro degli Esteri della Slovacchia. Lajčák, diplomatico di carriera, non ha solo servito la diplomazia slovacca ma ha ricoperto, a più riprese, ruoli di rilievo nella comunità internazionale. È un profondo conoscitore dei Balcani ed ha anche ricoperto in passato il ruolo di Alto Rappresentante della Comunità Internazionale in Bosnia Erzegovina. Può essere considerato una figura chiave di alto livello nella diplomazia europea in diverse situazioni di mediazione delle crisi balcaniche, le cui posizioni rispecchiano spesso la linea che la UE intende seguire nei Balcani. Particolarmente significativo è stato anche il fatto che fu proprio Lajčák ad organizzare e negoziare nel 2006 il referendum per l'indipendenza del Kosovo dal Montenegro. Il messaggio che Lajčák ha trasferito alla Serbia dopo il meeting dei Ministri degli Affari Esteri dell'Unione Europea è stato quello di un avvertimento: Belgrado non deve tenere i piedi in due scarpe e deve essere estremamente chiara su quale rotta geopolitica intende seguire. E il rafforzamento dei rapporti con l'Unione EuroAsiatica non andrebbe in questa direzione.

Analisi, valutazioni e previsioni

Il particolare clima di latente tensione che esiste nell'area dei Balcani Occidentali e la non risolta questione con la Russia dopo la crisi ucraina portano l'Unione Europea ad essere particolarmente reattiva e sensibile nei confronti di tutte le iniziative politiche discordanti o non in linea con il progetto di integrazione europeo nei Balcani Occidentali. Tuttavia, l'annunciata firma dell'ingresso della Serbia nell'area di libero scambio euro-asiatica non deve destare particolari preoccupazioni, soprattutto nel contesto delle già complesse relazioni Serbia – Europa, in cui sono altri i dossier a preoccupare, ad iniziare da quello del Kosovo o ad altri punti complessi del negoziato per tutti e 28 i capitoli di adesione. L'adesione della Serbia al EUAV di fatto non produce nuovi rapporti commerciali con Russia e Bielorussia, con i cui Paesi Belgrado ha già liberalizzato il

99% dei rapporti commerciali. Gli unici effetti commerciali extra europei dell'adesione saranno quelli di aprire parzialmente per alcune quote previste di prodotti serbi (di fatto formaggi e super alcolici) i mercati dell'Armenia e del Kirghizistan. Ossia un trascurabile effetto commerciale che porterà ancora più trascurabili effetti politici. Non si vede pertanto il vero motivo per cui l'Unione Europea debba mandare segnali di irrigidimento alla Serbia in questo frangente. Vero è che Belgrado ha promesso all'Unione Europea di cancellare tutti i propri accordi commerciali di libero scambio nel momento in cui la Serbia dovrebbe entrare nell'Unione. Ma una data certa per tale ingresso non è ancora stata negoziata e – anche le più rosee previsioni – la pongono non prima del 2025. A patto che il dossier del Kosovo, che negli scorsi mesi è invece peggiorato, si sblocchi e produca un accordo sostenibile sia a Pristina che a Belgrado. L'incertezza del dossier kosovaro e la stessa incertezza sulla disponibilità dell'Unione Europea di procedere ad un ulteriore allargamento dell'Unione, sono tutti argomenti per cui Belgrado ritiene di poter intanto procedere a rafforzare i suoi accordi di libero scambio con Paesi extra europei che saranno destinati a decadere nel momento in cui il processo di adesione alla UE dovesse andare in porto. L'Unione Europea ha anche sottolineato come sia importante che negli accordi di libero scambio che la Serbia firma debba essere prevista una clausola specifica di uscita. Anche questa richiesta dell'Unione Europea appare tuttavia essere superflua. L'Articolo 118 del Trattato di Astana con cui nel 2014 fu creata l'Unione Economica Euro Asiatica prevede, a norma della convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati, la facoltà di ogni Stato membro di ritirarsi dal Trattato, inviando attraverso i canali diplomatici una nota scritta 12 mesi prima della data di uscita dall'Unione. In altre parole 12 mesi prima dalla presunta data di adesione all'Unione Europea la Serbia potrà esercitare il suo previsto diritto di recesso, rientrando così perfettamente nelle condizioni richieste dall'Unione Europea.

Registrate comunque le preoccupazioni dell'Unione Europea a questo riguardo possiamo provare a dare delle interpretazioni.

La prima è di carattere politico. Firmando il trattato EAEU il governo serbo dà alla propria popolazione una visione incorretta della sostenibilità nel lungo periodo di una politica di neutralità, continuando a ritenere come sia possibile mantenere una equidistanza economica e strategica tra Europa e Russia. Se questo lo è nel breve periodo, nel lungo periodo entrambe le posizioni non sono sostenibili, come dimostrato anche nel caso della crisi ucraina. Questa posizione è temperata dal fatto che la Russia non ha mai indicato di voler contrastare il processo di adesione della Serbia nella UE. Ma la crisi ucraina irrisolta e le sanzioni europee e le contro sanzioni russe in essere, hanno deteriorato la situazione. La EAEU nasce proprio nel 2014 e dunque porta con sé i problemi del deterioramento dei rapporti Europa – Russia. L'Unione Europea, oltre che a Belgrado, vuole forse mandare anche a Mosca un segnale di fermezza.

La seconda interpretazione delle preoccupazioni dell'Unione Europea è forse legata al tema delle sanzioni. Il Trattato dell'Unione Euroasiatica prevede che i membri dell'Unione si impegnino politicamente al raggiungimento degli obiettivi della creazione dell'Unione doganale, rimuovendo gli ostacoli alla sua realizzazione. È chiaro che l'adesione al Trattato impossibiliterebbe la Serbia ad adottare misure di restrizioni commerciali o altro tipo di sanzioni verso la Russia. Anche perché il Trattato stesso prevede che le parti contraenti si astengano da misure che possano danneggiare la creazione dell'area di libero scambio eurasiatica. È dunque chiaro che non vi è compatibilità tra l'adesione alla EAEU e le richieste dell'Unione Europea di aderire alle politiche sanzionatorie dell'Unione. L'adesione al Trattato della EAEU implicherebbe dunque che anche quando un nuovo governo serbo dovesse eventualmente accettare la politica di armonizzazione delle sanzioni, gli obblighi giuridici derivanti dal Trattato di adesione all'Area di Libero Scambio euroasiatica ne impedirebbero l'adozione, ma sarebbe necessaria la denuncia del Trattato.

Poi c'è l'effetto economico del Trattato stesso. Un effetto che forse sarà minimo rispetto al volume dei traffici con la EU, ma che per una economia piccola come quella serba potrebbe essere non del tutto trascurabile. Anche perché va ad aggiungersi ai volumi già in essere e non è previsto che l'adesione alla EAEU comporti il dover rinunciare alle quote export verso la UE.

Se queste sono, a nostro avviso, le preoccupazioni da parte europea, resta da chiedersi perché, da parte della Serbia che è comunque impegnata in un non facile processo di adesione all'Europa, l'ingresso nella EAEU sia una priorità. Certamente la necessità di equilibrare la linea filo EU con una linea filo russa è sempre stata una costante dei governi serbi, sia per motivi politici che per necessità di sicurezza interna. Ma potrebbe anche essere dovuta al fatto che Belgrado ha iniziato a prepararsi per i negoziati mediati dall'Unione Europea sul futuro del Kosovo. L'adesione all'Unione Euroasiatica potrebbe dunque sia essere letta in chiave di aumento del proprio peso negoziale nei confronti della UE, sia come bilanciamento di eventuali concessioni che il governo serbo potrebbe essere chiamato a dover fare per poter superare lo stallo sul Kosovo. O addirittura, potrebbe essere un segnale che Belgrado non è disposta a trattare con la UE sullo stato del Kosovo e pertanto in caso di una obbligata condizionalità dei due dossier la Serbia vuole dimostrare che ha pronto un piano B. Non sappiamo quali di queste ipotesi sono corrette. Ma ci sembra vi siano sufficienti elementi per ritenere che, almeno per la tempistica, i due dossier sono collegati. In settembre gli USA hanno nominato Matthew Palmer come inviato speciale per i Balcani e la sua missione principale sarà quella di trovare un compromesso tra Belgrado e Pristina sullo status del Kosovo. In questo modo gli USA dimostrano di aver ripreso in mano il dossier balcanico e, agli inizi del prossimo anno, è possibile attendersi una qualche accelerazione della situazione. L'accelerazione dell'adesione della Serbia nella EAEU potrebbe essere dunque letta in questa prospettiva. La sua prima mossa è stata quella di visitare la regione e chiedere alle autorità kosovare di rimuovere i dazi doganali verso le merci di Belgrado per consentire alle due parti di riprendere i negoziati nel prossimo anno. L'intenzione americana di procedere con il dossier serbo-kosovaro è stata evidente in agosto quando il Segretario di Stato americano Pompeo ha richiesto un incontro con il presidente serbo Vucic in concomitanza di un incontro delle Nazioni Unite a New York.